Deutscher Bundestag **Drucksache 19/86**

19. Wahlperiode 20.11.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Gottfried Curio, Jochen Haug, Karsten Hilse, Martin Hohmann, Fabian Jacobi, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Wolfgang Wiehle und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz)

A. Problem

Im Jahre 2000 wurde das zuvor bestehende deutsche Staatsbürgerschaftsrecht nach Abstammung (ius sanguinis) abgeschafft und durch ein Staatsbürgerschaftsrecht nach Geburtsort (ius soli) erweitert. Dieses für die seit 2000 hier geborenen Kinder ausländischer Eltern geltende Anrecht auf die deutsche Staatsangehörigkeit wurde regelhaft, jedoch nur auf Zeit (nämlich altersbezogen befristet) gewährt, so dass eine nur vorübergehende Doppelstaatigkeit entstand, die mit der Optionspflicht (für eine der beiden Staatsbürgerschaften) zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr endete. Hiermit war eine Erleichterung der Einbürgerung unter prinzipieller Beibehaltung der einfachen Staatsbürgerschaft geschaffen worden. Diese Doppelstaatlichkeit, die nur auf Zeit gewährt worden war, wird seit 2014 – im Gegensatz zum Sinn dieser Bestimmung – auf Dauer gewährt.

Die seit 2014 gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 1a StAG bestehende unbefristet regelhafte Doppelstaatigkeit hier geborener Kinder ausländischer Eltern führt automatisch zu einer großen und wachsenden Anzahl doppelstaatiger Personen und damit in die vielfältige Problematik einer massenhaften, ja regelhaften Doppelstaatigkeit, die es zu vermeiden gilt.

B. Lösung

§ 29 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 1a StAG sind zu streichen, und somit die Optionspflicht für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern bei entstehender Doppelstaatigkeit gemäß § 29 StAG wieder einzuführen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz)

Vom

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

Das Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2218) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
§ 29 des Staatsangehörigkeitsgesetz wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 Nummer 2 wird aufgehoben.
2. Die Nummern 3 und 4 werden die Nummern 2 und 3.
3. Absatz 1a wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 16.11.2017

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Vorbemerkung: Formal bedeutet die beantragte Änderung den Rückgang zur Gesetzeslage vor 2014, somit – bzgl. des Umgangs mit Doppelstaatigkeit – den Rückgang zu einer in der konkreten Fassung (Optionsmodell) langjährig (2000-2014) geübten und für gut befundenen Rechtslage; in Hinsicht der Vermeidung einer doppelten Staatsbürgerschaft überhaupt sogar den Rückgang zu einer jahrzehntelang (1949-2014) geübten und für gut befundenen Rechtslage.

Inhaltlich gilt der Antrag der Vermeidung einer wachsenden Menge von Doppelstaatlern mit deutscher Staatsangehörigkeit. Leitendes Prinzip ist dabei, dass eine dauerhafte doppelte Staatsbürgerschaft immer individuell begründete Ausnahme bleiben muss. Die Gründe für dieses Prinzip haben individualrechtliche, innerstaatliche, außenpolitische sowie gesellschaftspolitische Dimensionen; von Bedeutung ist hierbei auch die Integration von Personen fremdkultureller Herkunft. In allen diesen Hinsichten spielt die Größenordnung der Gruppe der Doppelstaatler eine gewichtige Rolle, insbes. der Anteil innerhalb eines Staatsvolks (durch das ein Staat sich u.a. erst definiert).

Zahlreiche Konfliktpotentiale, Rechtsunsicherheiten sowie faktische Ungleichheiten prägen das Zusammenleben in einer Gesellschaft mit massenhafter doppelter Staatsbürgerschaft. Dementsprechend wurde das Bestreben, Mehrstaatlichkeit möglichst zu verringern, u.a. auch in das Straßburger 'Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 6. Mai 1963' (MstaatÜbk) übernommen: „in der Erwägung, daß sich in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit Schwierigkeiten ergeben können und daß ein gemeinsames Vorgehen zur möglichst weitgehenden Verringerung dieser Fälle im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten dem Ziel des Europarats entspricht“ („BEING CONVINCED that it is in the general interest of the international community to secure that all its members should recognise that every person should have a nationality and should have one nationality only“). Dieses Übereinkommen wurde jedoch 2001 unter einer rot-grünen Bundesregierung von Deutschland aufgekündigt. Allgemeinpolitisch wie auch rechtsstrukturell ist hierin ein – allerdings umkehrbarer – Fehler zu sehen.

Es sprechen sowohl allgemeinpolitische Gesichtspunkte (A) als auch rechtsstrukturelle Gesichtspunkte (B) für den Antrag.

A. Allgemeinpolitische Gesichtspunkte

1.Integrationspolitische Gesichtspunkte

Einige Gründe gegen eine regelhafte doppelte Staatsangehörigkeit sind integrationspolitischer Natur. Wenn Integration gelingen soll (einmal vorausgesetzt, sie ist überhaupt angezeigt), muss der Fremdstaatler, der in Deutschland leben will, wirklich hier ‚ankommen‘, sich auf das Land, in dem er eine neue Heimat finden möchte, einlassen – und einlassen wollen. Mit dem geistigen Rückfahrschein in der Tasche, den der Pass des Zweitstaats darstellt, wird dies schwerlich gelingen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Es wird vielmehr möglich, dass man als Fremdstaatler in Deutschland lebt und seiner Existenz als Bürger eines anderen Staates lediglich die Vorteile des Besitzes der deutschen Staatsangehörigkeit hinzufügt.

Würde die Optionsentscheidung wieder verpflichtend gemacht (wie im Zustand vor 2014), würde somit die Gruppe derjenigen, die sich geistig auf Deutschland einlassen müssen, eher größer sein. Und nur, wenn diese Gruppe hinreichend groß bleibt, bleibt generell (für alle fremdkulturellen Personen) ein hoher Integrationsdruck bestehen; wird diese Gruppe zu klein, so wird Integration behindert durch ein Leben, zunehmend geborgen in einer wachsenden fremdkulturellen Parallelgesellschaft: Spracherwerb und Integration werden unnötig, es entsteht erst gar kein Bedürfnis, sich zu integrieren, weil man weiterhin in einer verpflanzten Version seines Heimatlandes lebt – nur eben auf deutschem Boden.

2. Loyalitätsgesichtspunkte

Eine massenhafte Doppelstaatlichkeit begünstigt eine verstärkte Einflussnahme von außen auf Deutschland, und zwar in seiner politischen und gesellschaftlichen Verfasstheit: politische Richtungsentscheidungen hängen häufig von sehr labilen Gewichtsverschiebungen in der Wähler-Demographie ab (‚Zünglein an der Waage‘).

So können der Etablierung fremdstaatlicher Interessen in der deutschen Politik Tür und Tor geöffnet werden; gleichermaßen auch einer fremdstaatlichen Lebenskultur, die ggf. zu Tradition, Recht und Gesetz Deutschlands in scharfem Widerspruch steht. Letzteres wird besonders kritisch, wenn der Doppelstaatler außerdem einer nicht-aufgeklärten Kultur entstammt. Verbunden mit der gesteigerten Gefahr einer Fremd-Einflussnahme im gesetzgeberischen Raum (die sich als Türöffner für Standards betätigen kann, die dem Aufnahmeland und seinem Rechtsverständnis fremd sind) können sich beide Aspekte – politische Einflussnahme plus fremdkulturelle Standards bzw. auch fremdstaatliche Interessen – zu einer explosiven Mischung verdichten. Das beginnt mit einer fremdgesteuerten Außenpolitik Deutschlands (etwa durch Anhänger einer bestimmten politischen Richtung im Zweitstaat, z.B. der AKP in der Türkei) – ermöglicht durch eine ggf. mangelnde Loyalität hier wahlberechtigter Doppelstaatler zum Aufnahmestaat; diese Loyalität aber ist bei einer Doppelstaatlichkeit stets bedroht (‚niemand kann zwei Herren dienen‘ – hier: zwei außenpolitischen Interessenlagen); und es kann enden mit der Etablierung fremdkultureller Zonen und Rechtsstandards mitten in Deutschland.

Würde die Optionspflicht hingegen wieder bestehen, so müsste ein Betroffener sich letztlich entscheiden, ob er um den Preis des Verlustes der ursprünglichen (fremdstaatlichen) Staatsangehörigkeit – und eines dann definitiven und ausschließlichen Bekenntnisses zu Deutschland – einen politischen Einfluss in Deutschland (Wahlrecht) erreichen will; die beschriebenen politischen Probleme würden dann geringer ausfallen.

3. Zusammenfassung: Gesamtgesellschaftliche Bedeutung für die innere Ordnung

Nachteil einer massenhaften doppelten Staatsbürgerschaft ist, dass es leicht zu innerem Unfrieden aufgrund von heterogenen Interessenlagen kommt. Hier liegt ein erhebliches Konfliktpotential – kollidierende Interessenlagen sind vorprogrammiert. Sobald es mehr divergente Staatsangehörigkeitsverhältnisse gibt, kommt es auch häufiger zu derart begründeten Problemen: die Gefahr innergesellschaftlicher Konflikte wird verschärft, es kommt zur Etablierung dominant fremdkultureller Zonen und fremdbestimmter Politik.

4. Beispiel: Türken

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Am Fall, in welchem der betreffende Personenkreis die türkische und die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, wird die beschriebene Problematik deutlich. Man erinnert sich der Aufrufe Erdogans in Deutschland an ‚seine' Türken (oder türkischstämmigen Deutschen – oder eben Doppelstaatler), sich nicht zu assimilieren (was er sogar „ein Verbrechen" nannte); oder seines Rates „Macht nicht drei Kinder, sondern fünf, denn ihr seid die Zukunft Europas" – was die zugrundeliegende Ideologie einer feindlichen Übernahme offen ausspricht; oder seiner jüngsten Aufforderungen, das deutsche Wahlrecht in von ihm vorgegebenen Bahnen auszuüben, was bestimmte Parteien schädigen soll. Wenn es noch eines konkreten Nachweises der tatsächlichen Gefährlichkeit der dargestellten Perspektiven möglicher Fremd-Einflussnahme bedurft hätte – hier wird er geliefert.

B. Rechtsstrukturelle Gesichtspunkte

1. Wahlrecht

Doppelstaater haben in bestimmten Fällen zwei politische Stimmen zur Verfügung: so besteht im Falle eines EU-Ausländers die Möglichkeit, an den Wahlen zweier nationaler Regierungen teilzunehmen. Diese Personen beeinflussen somit die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments doppelt. Und durch eine doppelte Stimmabgabe für die Wahlen zum europäischen Parlament entsteht eine unerwünschte und nur mit Aufwand einzudämmende Gefahr von Wahlfälschung (analog dem Vorfall „di Lorenzo").

2. Wehrdienst und Wehrpflicht

Doppelstaater sehen sich hier mit einer im Detail komplexen Rechtslage sowie auch unsicheren Rechtspraxis konfrontiert. So hängen – zumindest soweit keine multi- und bilateralen Abkommen bestehen – Wehrpflicht bzw. auswärtige Anerkennung eines innerhalb der deutschen Streitkräfte geleisteten Dienstes von der konkreten nationalen Regelung des jeweils anderen Landes ab (vgl. das „Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit" neben anderen bilateralen Abkommen). Ob nun in dem anderen Staat aktuell tatsächlich eine Wehrpflicht besteht, ist letztlich nur eine politische Momentaufnahme. Demgemäß verändern sich diesbezügliche Reisehinweise des Auswärtigen Amts; eine Warnung vor der Gefahr eines ungewollten Einzugs zum Wehrdienst an in die Türkei reisende Doppelstaatler wurde zwar wieder entfernt, jedoch bedeutet der offiziell ausgerufene Notstand in der Türkei eine unkalkulierbare Situation.

Es verbleibt völkerrechtlich letztlich in der Souveränität jedes einzelnen Landes, die Bedingungen der Wehrpflicht festzulegen, zu ändern und auch durchzusetzen. Im Gegenzug ist im Zweifel die Durchsetzung völkerrechtlicher Ansprüche rein faktisch schwer – trotz der Existenz internationaler Gerichtshöfe. Das Konstrukt der doppelten Staatsangehörigkeit schafft hier erhebliche Rechtsunsicherheiten, erhöht den Regelungs- und Kontrollaufwand massiv, steigert das Konfliktpotential unter Staaten und schafft Lücken in der faktischen Umsetzbarkeit – von Loyalitätsfragen, gerade auch im Kriegsfall (bis hin zum Hochverrat), ganz abgesehen.

3. Diplomatischer Schutz

Gemäß Artikel 5, Buchstabe a und e, des 'Wiener Übereinkommen über die konsularischen Beziehungen' stellt der diplomatische Schutz eine der Kernaufgaben konsularischer Beziehungen dar. Völkerrechtlich ist jedoch nicht eindeutig bzw. in der Praxis nicht allgemein anerkannt, wie es sich bei mehreren Staatsbürgerschaften bzgl. der diplomatischen Zuständigkeit verhält.

Gegenüber dem anderen Heimatland etwa schließt Artikel 4 der Haager Konvention das Stellen eines Anspruches kategorisch aus. Von diesem (völkergewohnheitsrechtlich allgemein

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

anerkannten) Grundsatz abweichend hat sich erst in jüngster Zeit eine Sicht entwickelt, welche auch für diese Fälle – zumindest bei überwiegendem persönlichen Bezug zu einem bestimmten Heimatland – auf die „effektive Staatsangehörigkeit“ abstellen möchte. Dieses Prinzip („Canevaro-Prinzip“) hat sich jedoch noch nicht allgemein völkerrechtlich durchgesetzt; bevor dies nicht als allgemeine Staatenpraxis anerkannt und etabliert ist, lässt sich somit nicht rechtssicher feststellen, ob es wirklich einen Anspruch des einen Heimatlandes gegen das andere gibt.

Der Fall Deniz Yücel offenbarte jüngst diese völkerrechtlichen und diplomatischen Probleme: Deutschland sah sich faktisch (und wie dargelegt auch von allgemein anerkannter Staatenpraxis gedeckt) auf das diplomatische Wohlwollen der Türkei angewiesen. Das Konstrukt der doppelten Staatsbürgerschaft verursacht somit auch bei Fragen der Diplomatie Rechtsunsicherheit sowie erhöhtes diplomatisches Konfliktpotential.

4. Strafrecht, Steuerrecht, Erbrecht

Auch in diesen Bereichen kommt es bei Doppelstaatlern vermehrt zu Rechtskollisionen bei der Frage, welche Rechtsordnung anzuwenden ist. Im Strafrecht ergeben sich z.B. unauflösbare Kollisionen, wenn ein bestimmtes Verhalten in dem einen Land geboten, in dem anderen Land aber verboten ist, dessen Strafrecht in dieser Angelegenheit nicht territorial beschränkt gilt. So ist in Tunesien das Tragen von Verschleierung in Schulen verboten, aber im Iran z.B. in jeder Öffentlichkeit stets geboten. Die Tochter einer in Tunesien lebenden Iranerin macht sich also stets strafbar, wenn sie in Tunesien in die Schule gehen will.

Im Steuerrecht gibt es zwar nur wenige Staaten, die auf Basis der reinen Staatsbürgerschaft besteuern (z.B. USA), und es bestehen auch in den meisten dieser Fälle bilaterale Abkommen – rechtsdogmatisch ist jedoch kein „harter“ Grund gegen eine Doppelbesteuerung erkennbar.

Im Erbrecht kann es zu Kollisionen zwischen mehreren nationalen Vorschriften des internationalen Privatrechts kommen; so z.B. zwischen dem deutschem Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) und dem türkischem Gesetz über das internationale Privatrecht und Zivilverfahrensrecht (IPRG), wenn etwa bei einem türkisch-deutschen Doppelstaatler auf den beweglichen Nachlass aus deutscher Sicht nach Art. 5 EGBGB deutsches Recht anzuwenden ist, aus türkischer Sicht nach Art. 4 IPRG das türkische Recht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 29 Abs. 1 Nr. 2)

Der Passus soll wegfallen, da die Optionspflicht nicht im dort beschriebenen Sinne eingeschränkt werden soll.

Zu Nummer 3 (§ 29 Abs. 1a)

Der Passus soll wegfallen, da die Bezugnahme auf den Begriff „im Inland aufgewachsen“ gemäß der Änderung unter Nummer 1 entfällt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.